

Ley de Fomento Industrial Centroamericana

Por Ing. Manuel F. Ayau

El objeto de este artículo es poner en evidencia existencia de algunos puntos controvertibles con el objeto de plantear la pregunta, ¿Conviene darle a una ley de fomento el carácter inflexible de tratado internacional multilateral? y su corolario, ¿Conviene restringirle a cada participante la libertad de gobierno para tomar las medidas que más le conviene según sus circunstancias para competir en el Mercado Común?

El Mercado Común Centroamericano

La industrialización no es un objetivo final en sí. El objetivo es el desarrollo económico, y la industrialización no es más que un medio. Cada país establece las leyes e impuestos que considera le convienen para lograr su objetivo **final**. Si las leyes son diferentes, es porque no sólo existen diferentes condiciones de país en país, sino porque existe diferencia de opinión en cuanto a cómo lograr el objetivo final.

Las leyes de fomento industrial son medidas de segundo orden en cuanto a importancia dentro del régimen jurídico económico. Sus postulados no tienen el carácter fundamental, la importancia, etc., como para incluirse, por ejemplo, en una constitución. Lo acertado de sus postulados es sumamente controvertible.

Es indudable, que la susceptibilidad a controversias entre participantes a una empresa común, existe en mayor grado mientras más detalles de segundo orden o importancia se incluyan en los documentos que limitan la actividad de los participantes. Cada medida de segundo orden que se incluya dentro de tales bases comunes, es un punto adicional posible de controversia y discordia.

El Mercado Común Centroamericano descansa en la aceptación de una barrera arancelaria común para el área, y en el establecimiento de libertad de movimiento dentro del área, para personas, bienes y capitales. Lo anterior es requisito fundamental, objeto de tratado, exige cierta inflexibilidad. En la base anteriormente dicha se construye el Mercado Común. Y se comienza a destruir, en cuanto se principian a establecer medidas de segundo orden susceptibles a controversia, que ya únicamente podrán modificarse por acuerdo unánime de los participantes.

Cuando por alguna razón, un participante considera que tal o cual medida lo perjudica, y algún otro participante o participantes se estén beneficiando por la misma medida, y por lo tanto no puede lograr mayoría de opinión para modificar el tratado, dos alternativas le quedan: Denunciar el tratado, o sufrir el perjuicio. Hay pues, gran diferencia para el caso con la legislación interna cuando ésta se modifica aunque no todos estén de acuerdo, siempre que la mayoría concorra. Los tratados únicamente se modifican por unanimidad.

Dificultades propias de la economía dirigida

La Ley de Fomento Industrial (o de incentivos fiscales) es una ley que permite que subsistan los obstáculos fiscales que por su desproporcionada magnitud, restringen la inversión de capital en industrias, o lo que es lo mismo la industrialización del país.

El sólo hecho de que se considere conveniente tal ley, es admisión de lo apuntado en el párrafo anterior, pues de no existir las trabas, no estaría justificada una ley que permite evadirla mediante Licencias discrecionales.

Para que una ley de fomento tenga «eficacia», por ejemplo en cuanto a la exoneración de impuestos de importación sobre materia prima, primero es necesario establecer un impuesto de importación lo suficientemente alto, para que la exoneración sea importante. Una vez elevado tal impuesto, entra en acción la persona que esté «dirigiendo» ese aspecto de la economía, y exonera a unos si y a otros no, según considere él que conviene al país. Por ejemplo, hay una fábrica de jabones que goza de ese tipo de exoneración y muchas que no.

Para que la ley de fomento tenga eficacia en cuanto a exoneración de impuestos sobre utilidades, es necesario primero, que éstos sean altos en la forma discriminatoria que resulta de la progresividad, ya que de ser altos para todos, los grandes y los chicos, el pueblo no lo soportaría, y de ser bajos, la exoneración no sería significativa.

Una vez establecido tal impuesto restrictivo, ya se puede dirigir u «orientar» la economía dando licencias discrecionales para que algunos no lo paguen. Y esto se hace necesario, ya que de lo contrario, mientras subsisten las trabas, no habría inversión nueva de capital, y la existente es insuficiente para garantizar un progreso sostenido.

Las apologistas de la economía dirigida en este sentido, tienen argumentos convincentes un nivel superficial pero, lamentable e invariablemente basados en premisas generalmente falsas: alguien tiene que dirigir la economía así como un buque no puede andar sin timón, y desde luego, ellos la van a dirigir; Lo falso de ese sofisma con el que pretenden justificar se les otorguen tales poderes discrecionales a través de complicar la legislación, consiste en que la alternativa no es: economía dirigida por funcionarios «expertos» o economía sin dirección.

Las alternativas son: economía dirigida por «expertos», o dirigida por los deseos de los consumidores, expresados libremente, en un régimen en que todos estén en igualdad sin necesidad de obtener «permisos».

Los apologistas argumentan entonces: los consumidores no están capacitados para actuar como mejor le conviene al país; actúan según sus intereses egoístas. Olvidando, o haciendo caso omiso, que los intereses del país son precisamente los intereses del pueblo, pueblo desde luego, compuesto por los consumidores: Las mismas personas a quienes si se les considera capaces de elegir al jefe del ejecutivo y a todos los miembros del poder legislativo!

Y así siguen los argumentos mediante los cuales los dirigistas económicos pretenden justificar su poder de dirigir.

Mediante estos actos de economía dirigida, surgen problemas penosos generalmente imprevistos, derivados de la discriminación resultante, a pesar de que se obre con buena fe, puesto que la base para que el dirigista tome una decisión son frases como «... aquellas industrias (que) utilicen procesos de fabricación **modernos**...»; que «...el valor agregado en el proceso industrial sea de **importancia** por su monto total o porcentual...»; «...que realicen una inversión **importante** en maquinaria y equipo que guarden, ambas, una relación **adecuada** al valor de su producción...»; «siempre (que) utilicen en su totalidad o en **alta proporción** en términos de valor, materias primas nacionales o regionales...»

Creo innecesario elaborar sobre las múltiples interpretaciones que se le pueden dar a tales frases, según quien sea el dirigista que las interprete, y al pretender definir tan ambigua terminología mediante una reglamentación, las discriminaciones resultantes serían totalmente injustas, mayormente arbitrarias, y altamente dañinas.

Por ejemplo: ¿qué es un proceso de fabricación «moderno»? Es necesariamente el proceso más moderno el más conveniente? No son necesariamente los procesos «más modernos» los que garantizarán el resultado óptimo de una inversión. Cualquiera con experiencia práctica en establecer industria sabe perfectamente que hay muchos procesos que no tienen nada de moderno y que para ciertas circunstancias especialmente de volúmenes de producción pequeños son los más adecuados. Y ¿quién es el juez de lo «adecuado»? No puede serlo otro más que el que está arriesgando su patrimonio, quien tendrá el mayor cuidado de actuar de acuerdo con la realidad. Claro que se puede equivocar, pero es más fácil que se equivoquen los auto llamados Técnicos sin experiencia cuyo patrimonio no está en juego.

Además, las industrias se establecen según la capacidad económica de los que la van a establecer, y quizá es más prudente principiar en pequeño, con máquinas «anticuadas» que según los últimos hallazgos de la ciencia.

Lo anterior ilustra uno de los inconvenientes de establecer el mérito de una industria según lo «moderno» y «adecuado» e importante de su proceso.

Súmese a ello los inconvenientes derivados de la ambigüedad de la terminología de una ley de fomento y se comprenderá por qué una ley de esta naturaleza tiene que adolecer de muchos defectos. Cabe entonces la pregunta, ¿Siendo por la propia naturaleza de una ley de fomento, una ley tan imperfecta si no deficiente es conveniente establecerla en la forma tan inflexible de tratado internacional multilateral?

La industria de transformación

Pero no solamente existen los problemas propios de la semántica en una medida a tal grado dirigista, sino que el enfoque que se le está dando es de dudosa conveniencia. Se pretende dar énfasis y «ayuda» a las empresas llamadas generalmente integrales o básicas, es decir, aquellas que producen materias primas, productos básicos, o utilicen «alta proporción» de materia prima local, etc, y a las llamadas de transformación, o que por su tamaño no son «importantes» se les relega a una posición de último grado en cuanto a estímulos y beneficios. Esta postura merece reconsideración porque causará mucho daño.

No se pretende restarle ningún mérito a la industria integral o básica. Su conveniencia es tan evidente que eclipsa las ventajas de la industria despectivamente llamada de transformación, y por ello quizá no se lo da la Importancia que merece al papel que desempeña esta última en el desarrollo económico del país.

Las industrias de transformación preceden y son en gran parte la justificación de las integrales. Para ilustrar mejor: una vez establecidas con éxito en el país varias fábricas de pinturas, a base de procesar materia prima y envases importados, se justifica la instalación de plantas productoras de pigmentos, aceites y envases.

Una vez existen suficientes consumidores de tela popelina para camisa, se justifica la manufactura de popelina.

Con la escasez de capital de que padecen los países subdesarrollados, la actitud despreciativa que existe hacia la industria de transformación es totalmente contraproducente, pues es ésta, en la mayoría de los casos, la que en conjunto, más empleo y riqueza puede producir.

Recordemos que los países de más alto standard de vida son los que tienen su industria de transformación más desarrollada. Aún aquellos países que no cuentan con grandes recursos de materia prima. Y esto no es una coincidencia: es el resultado de aportar un mayor valor a la materia prima básica que en gran número de casos incide poco en el valor total de los productos con alto grado de elaboración. Los países productores exclusivamente de materias primas básicas y productos agrícolas básicos de consumo son, típicamente, los de más bajo nivel de vida.

Los argumentos anteriores no deben menospreciarse al plantear la interrogante, ¿conviene establecer en la forma inflexible de tratado internacional multilateral, la discriminación en contra de la industria de transformación?

Actitud de los gremios industriales

Las agrupaciones industriales, en concordancia con su carácter gremial y compenetradas de lo grave que es para el país la subsistencia de la legislación restrictiva, se ven obligadas a transar y colaborar en la formulación de leyes de fomento, bajo el supuesto que «en algo» se puede remediar la situación, y en el entendido que es mejor un «mal menor». Tampoco desde luego, pueden oponerse a una ley cuya intención es precisamente para ayudar a la industria.

Pero he ahí donde están en juego sus intereses a corto plazo en contra sus mismos intereses a largo y mediano plazo. Indudablemente es de mayor beneficio a largo o mediano plazo un ensanchamiento del mercado como consecuencia del desarrollo general del país, mediante el cual van a aumentar sus utilidades en forma perenne, progresiva y estable hasta cierto grado, que gozar de beneficios que por un número limitado de años van a permitirles obtener un rendimiento un poquito más alto que aquel que obtendrían si los impuestos que los afectan fuesen bajos y se tuvieran que pagar. Es decir, que de no existir los impuestos a grado restrictivo, no se exonerarían y habría una utilidad menor que cuando

se les exonera; pero la diferencia sería poca, y más que compensada por el incremento en negocio derivado del desarrollo general.

En otras palabras: es de mayor beneficio para los industriales, los consumidores y los intereses fiscales una «política fiscal de fomento», que una ley de excepciones. De admitirse la conveniencia de una ley de fomento, se admite sólo porque se reconoce que previamente se ha establecido un régimen fiscal restrictivo. A propósito, nótese que la mayoría de países desarrollados en una base sólida y económicamente sana no han tenido leyes de fomento. Únicamente los países subdesarrollados debido en parte a su política fiscal restrictiva adoptan ese tipo de medida, y como resultado, se industrializan bajo una base falsa, basados no en factores económicos, sino fiscales. Lamentablemente, una ley de fomento permite y sirve de excusa para que las restricciones fiscales perduren. Inclusive se han vertido respuestas por legisladores prominentes, cuando alguien hace referencia a los daños causados por las restricciones mencionadas, que estas son ficticias porque precisamente para obviarlas está la ley de fomento.

Además, tales leyes provocan en múltiples ocasiones el clamor para el establecimiento de control de precios, para compensar las «granjerías» y evitar abusos de la posición privilegiada de la industria «protegida».

Distorsión popular sobre fomento

Cuando a un industrial se le induce a establecerse exonerado de impuestos, el criterio popular es que el Estado le está dando algo al industrial.

Un empresario no tiene obligatoriamente que invertir en una industria ni mucho menos en un país dado. Cuando las condiciones naturales de un mercado en cuanto a adquisición de materia prima, costos de transformación, precios de venta, etc., permiten un rendimiento satisfactorio, se considera factible invertir en una empresa. Esas condiciones son modificadas por la política fiscal y económica, y estas modificaciones son por definición, actos arbitrarios de la sociedad a través de su gobierno, acertados o no, en pleno goce de su soberanía.

Si tales actos no son acertados, unas fases del progreso quedan restringidas y aquellas actividades afectadas desfavorablemente no se desarrollan. Tiene entonces la potestad esa sociedad a través de su gobierno de modificar esas circunstancias para no sufrir los daños consiguientes. De manera que cuando se rebaja un impuesto, así como cuando se eleva, la razón es porque así le conviene al país. Es totalmente incidental e inevitable que resulten individuos afectados favorablemente o desfavorablemente. Cuando a través de una ley se rebaja un impuesto, el gobierno le da nada a los que salen afectados: Sencillamente no les quita tanto. Cuando los sube, les quita más.

Creación de monopolios

Es evidente que una empresa que tenga que soportar las exigencias de la alta imposición no podrá competir con empresa similar que goce de exoneraciones. Cuando tales exoneraciones son de cuantía importante, la empresa que goza de tales ventajas en forma exclusiva (las industrias «nuevas») se establece, debido a la intervención discriminatoria del Estado, un monopolio. La subsistencia de la empresa queda así garantizada no por la

eficiencia de su operación, sino porque nadie se atreverá a competir con ellos en tal situación de desventaja, altas barreras arancelarias sobre materia prima, etc., que hacen la competencia imposible durante el tiempo en que está en vigor tal medida.

La existencia de obstáculos fiscales que no permiten entrar a competir en una actividad industrial en la situación de desventaja que representaría tener que cubrir impuestos vrs. otra empresa que está en la desigual y ventajosa circunstancia de estar exonerada de impuestos, destruye de hecho, la libertad de empresa.

Los apologistas de la economía dirigida sostienen que si no me otorgan esas «garantías» (monopolio) no habrá inversión. Y además aducen que esas «garantías» no son desventajosas para un país escaso de capitales, porque tienden a evitar la duplicidad de inversiones. No me va a refutar aquí tan falaz tesis que está basada en el previo establecimiento de obstáculos impositivos y en la infalibilidad de los «dirigistas», pero cabe hacer la pregunta, ¿cómo se compagina tal criterio con los argumentos que los mismos apologistas presentan en contra de los monopolios?

De no pretenderse la posibilidad de tales monopolios, debería haber un artículo en toda ley de fomento estipulando que todas las industrias que compitan tendrán derecho **automáticamente** a los mismos privilegios. Esto desde luego no es conveniente porque las exoneraciones son totales, y entonces paulatinamente todas las industrias quedarían exentas de impuestos, ya que la competencia de los productores se traslapa y confunde en el funcionamiento del mercado.

Obsérvese también, que las industrias que tienen en perspectiva o que ya gozan de posición privilegiada, forman en gran parte, en defensa de sus intereses, la «opinión industrial». A ellas no puede sin embargo, culpárseles de pretender ventajas. El lograrlas es lo censurable, Es de exclusiva potestad estatal la creación de monopolios. Ninguna empresa puede lograr un poder suficientemente grande como para evitar en forma definitiva la exclusión de competidores, sin tener a su favor, a través de contratos, concesiones, o legislación discriminatoria, el poder coercitivo y de compulsión que representa el aparato estatal.

Unificación de factores de producción

Ahora veamos qué es efectivamente lo que se logra con la unificación de leyes de fomento Centroamericano, teniendo en cuenta que su objetivo es eliminar lo más posible, la disparidad de condiciones de producción que afectan los costos y por ende la posición competitiva de los competidores en los países participantes.

La unificación de leyes de fomento, unifican el tipo de impuestos que se puede exonerar de acuerdo con el tratado. Es decir, pueden prácticamente unificar (en forma negativa) los tipos de impuestos que no se pagarán por un tiempo limitado:

- a) Impuesto sobre las utilidades
 - b) Impuestos sobre importación de materia prima, maquinaria y ciertos materiales de construcción
- Y prácticamente no pueden unificar
- a) Tasas de depreciación

- b) Sueldos máximos deducibles
- c) Prestaciones sociales
- d) Salarios mínimos
- e) Seguro social
- f) Subsidios indirectos (ej.: energía barata, cuyos déficit se cubren con otros impuestos)
- g) Impuestos sobre ventas (que afectan los costos marginales indirectamente, al afectar el volumen en el mercado matriz)
- h) Además, todos aquellos factores independientes de los de índole fiscal tales como:
 - 1) Costos de transporte
 - 2) Niveles de salarios
 - 3) Costo de energía
 - 4) Disponibilidad de mano de obra calificada
 - 5) Existencia de bi-productos baratos, etc.

Es evidente que lo que se logra «unificar» comparado con lo que no se logra unificar es bien poco, y de nuevo cabe la pregunta: ¿Siendo tan limitado el número de factores que se pueden equiparar, es conveniente establecer en la forma tan inflexible de tratado internacional multilateral la ley de fomento industrial?